

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

*Rapporteur spécial* : M. Jean-Claude FRÉCON

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	7
A. LE POIDS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS » : PLUS DE 50 % DES CRÉDITS DE LA MISSION .....	7
B. L'ADAPTATION DE CERTAINES RÈGLES D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AUX SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION .....	8
<b>II. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »</b> .....	9
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : LE RESPECT DU DROIT PAR LES ADMINISTRATIONS .....	9
B. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE ACTION : LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE.....	9
C. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PRÈS DE 90 % DES CRÉDITS .....	10
D. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DES CRÉDITS : + 14,8 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT .....	11
E. LES ENJEUX DU TRAITEMENT DU CONTENTIEUX EN ILE-DE-FRANCE : LA CRÉATION DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE SEINE-SAINT-DENIS .....	12
F. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AFFINÉE .....	13
<b>III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »</b> .....	17
A. UN PROGRAMME CONCERNÉ PAR LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DE LA V <sup>ème</sup> RÉPUBLIQUE .....	17
1. <i>Un changement de dénomination qui traduit l'enrichissement des compétences de l'institution</i> .....	17
2. <i>Les finalités du programme demeurent inchangées</i> .....	18
3. <i>Une structuration en trois actions</i> .....	19
4. <i>Une autonomie de gestion et des spécificités fonctionnelles limitant l'impact de la LOLF</i> .....	19
B. UNE PROGRESSION MODÉRÉE DES CRÉDITS POUR 2009 : + 1,38 %.....	20
C. UN PLAFOND D'EMPLOI INCHANGÉ À 162 EMPLOIS ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS (ETPT) .....	21
D. UNE ACTIVITÉ STABLE, MESURÉE PAR DES INDICATEURS AFFINÉS.....	21
1. <i>Quatre indicateurs pour l'objectif 1 « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation »</i> .....	22
2. <i>Quatre indicateurs pour l'objectif 2 « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »</i> .....	23

<b>IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »</b> .....	27
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME.....	27
B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU « CONTRÔLE EXTERNE ET INDÉPENDANT DE LA RÉGULARITÉ ET DE L’EFFICACITÉ DE LA GESTION PUBLIQUE » .....	28
C. UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS : + 9,2 % EN AE ET + 6,1 % EN CP.....	28
D. DE NOUVEAUX ENJEUX APPELANT UN EFFORT D’ADAPTATION ET DE RÉORGANISATION.....	29
1. <i>La loi portant modification de dispositions relatives à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes</i> .....	29
2. <i>Une carte des juridictions financières en voie d’obsolescence</i> .....	30
3. <i>Une importante réorganisation administrative de la Cour des comptes en vue d’une plus grande rationalisation des moyens</i> .....	31
E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES, MESURÉES PAR DES INDICATEURS EN COURS D’ÉVOLUTION.....	31
1. <i>Un niveau de performance maintenu</i> .....	31
2. <i>Des indicateurs de performance en cours de restructuration</i> .....	32
3. <i>Une approche de la mission d’assistance au Parlement pouvant être améliorée</i> .....	32
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>35</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>37</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Au sein des trois programmes, s'est progressivement imposée **une logique de performance**, en conformité avec les préconisations et l'esprit de la LOLF.

- Confrontés au traitement de contentieux de masse, **le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives doivent tirer profit d'une augmentation substantielle de leur budget (+ 6,7 % par rapport à 2008 à périmètre constant)** pour réduire les délais de jugement au sein de l'ordre administratif.

- **La Cour des comptes et les autres juridictions financières** sont engagées dans **un processus d'adaptation** et de modernisation, dont la réflexion sur leur maillage du territoire représente la prochaine étape.

- Les spécificités inhérentes au rôle et aux fonctions du **Conseil économique, social et environnemental** rendent **difficilement applicable une mise en œuvre stricte de la logique « lolfienne » de résultat**. Néanmoins, **des progrès sont, chaque année, réalisés** en matière de mesure de la performance de ce programme.



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. LE POIDS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS » : PLUS DE 50 % DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » bénéficie de **548,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, dont 81,2 %<sup>1</sup> de frais de personnel (titre 2).

Les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentent plus de 55,5 % des crédits de la mission, ceux de la Cour des comptes et des juridictions financières 37,8 %, tandis que ceux attribués au Conseil économique, social et environnemental (CESE) n'en pèsent « que » 6,7 %.

#### Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2009 (3)	Total 2009 (2) +(3)
	Ouverts en 2008 (1)	Demandés pour 2009 (2)	Variation 2009/2008 (2) / (1)		
165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	265,867	304,275	14,4%	1,085	305,360
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>217,440</i>	<i>244,749</i>	<i>12,6%</i>	<i>0,022</i>	<i>244,771</i>
126 Conseil économique, social et environnemental	36,451	36,955	1,4%	0,000	36,955
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>29,557</i>	<i>29,995</i>	<i>1,5%</i>	<i>0,000</i>	<i>29,995</i>
164 Cour des comptes et autres juridictions financières	195,162	207,278	6,2%	2,630	209,908
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>158,900</i>	<i>170,636</i>	<i>7,4%</i>	<i>1,000</i>	<i>171,636</i>
<b>Mission « Conseil et contrôle de l'Etat »</b>	<b>497,480</b>	<b>548,508</b>	<b>10,3%</b>	<b>3,715</b>	<b>552,223</b>
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>405,897</i>	<i>445,380</i>	<i>9,7%</i>	<i>1,022</i>	<i>446,402</i>

<sup>1</sup> Programme 165 : 80,4 % ; programme 126 : 81,3 % ; programme 164 : 82,1 %.

**B. L'ADAPTATION DE CERTAINES RÈGLES D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE  
AUX SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION**

Ces règles ont été notifiées par courriers du Premier ministre en date du 25 mai 2005 aux trois responsables de programmes<sup>1</sup>, et elles renvoient notamment à :

- **l'exécution de la dépense** : le CESE continuera à bénéficier, comme avant lui le Conseil économique et social (CES), de procédures dérogatoires<sup>2</sup>, avec notamment une absence de contrôle financier et de comptable public. Les deux autres programmes de la mission bénéficient de procédures allégées. Concernant le contrôle financier, dans le cadre de sa réforme résultant du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005, le ministre chargé des finances établit en concertation un arrêté permettant un allègement très substantiel des contrôles *a priori*. Les contrôles du comptable public sont également allégés dans le cadre d'une procédure de contrôle hiérarchisé de la dépense ;

- **la mise en réserve de crédits** : l'accord préalable du président du CESE est nécessaire pour toute mise en réserve concernant cette institution, tandis que les crédits ouverts à la Cour des comptes et au Conseil d'Etat ne peuvent être concernés. S'agissant des crédits des autres juridictions financières et administratives, les mises en réserve de crédits sont soumises à l'accord du responsable de programme.

---

<sup>1</sup> M. Jean-Marc Sauvé pour le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », M. Jacques Dermagne pour le programme « Conseil économique, social et environnemental » et M. Philippe Séguin pour le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

<sup>2</sup> Procédures prévues par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

## II. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »

### *A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : LE RESPECT DU DROIT PAR LES ADMINISTRATIONS*

Le programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » a **pour objet le respect du droit par les administrations**, au travers d'**activités contentieuses, de conseil ou d'expertise**. Il inclut, outre le Conseil d'Etat, 8 cours administratives d'appel (CAA) et 42 tribunaux administratifs (TA)<sup>1</sup>, dont 11 dans les collectivités d'outre-mer<sup>2</sup>.

L'activité de conseil par le Conseil d'Etat comporte, notamment, l'examen des projets de loi, d'ordonnances, de décrets en Conseil d'Etat, ainsi que des projets d'actes communautaires. Le Conseil d'Etat peut être saisi par le gouvernement, tandis que les autres juridictions administratives peuvent l'être par les préfets, de toute difficulté d'ordre juridique ou administratif.

Le responsable de ce programme est le vice-président du Conseil d'Etat, **M. Jean-Marc Sauvé**.

### *B. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE ACTION : LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE*

**A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, la Cour nationale du droit d'asile sera intégrée au présent programme.** Juridiction administrative spécialisée et anciennement dénommée « Commission des recours des réfugiés », elle doit sa nouvelle appellation à l'article 29 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

Cette cour est **compétente** pour statuer :

- sur les recours formés contre les décisions de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) accordant ou refusant le droit d'asile, retirant ou mettant fin au bénéfice de l'asile ;
- sur les recours en révision dans le cas où il est soutenu que la décision de la cour a résulté d'une fraude ;
- et sur les recours formés contre les décisions portant rejet d'une demande de réexamen.

Jusqu'à présent, **la Cour nationale du droit d'asile relevait du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration »**. Le rattachement de ses crédits au présent programme

---

<sup>1</sup> Le TA de Nîmes a été ouvert le 1<sup>er</sup> novembre 2006 et celui de Toulon le 1<sup>er</sup> septembre 2008.

<sup>2</sup> Les TA de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont été créés en application de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

correspond à une décision éminemment souhaitable, dès lors qu'il permet de lui conférer une réelle autonomie budgétaire vis-à-vis de l'administration qu'elle est chargée de juger.

**Votre rapporteur spécial se félicite de ce progrès de l'état de droit**, qui doit néanmoins s'accompagner d'une profonde modernisation du fonctionnement des formations de jugement. En effet, ainsi que le relevait l'année dernière notre collègue André Ferrand dans son rapport spécial sur la mission « Immigration, asile et intégration », « *leur nombre doit sans doute être réduit* » et « *la professionnalisation des présidents de formations constitue une nécessité, qui pourra s'accomplir si nécessaire de manière progressive* »<sup>1</sup>.

### **C. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PRÈS DE 90 % DES CRÉDITS**

Avant ventilation, l'action de soutien pèse pour un cinquième du programme.

Toutefois, après ventilation des CP, il ressort que **la fonction juridictionnelle représente près de 90 %** du présent programme. Les crédits de paiement consacrés à cette fonction juridictionnelle sont, par ailleurs, à 54 % dédiés aux TA.

#### **Crédits de paiement par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme
Fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat	22,3	7,3%	32,6	10,7%
Fonctions juridictionnelles des cours administratives d'appel	46,8	15,3%	56,3	18,4%
Fonctions juridictionnelles des tribunaux administratifs	135,4	44,3%	165,0	54,0%
Fonction consultative	8,8	2,9%	13,0	4,3%
Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'Etat et des collectivités	14,8	4,8%	17,8	5,8%
Soutien	59,1	19,4%	0,0	0,0%
Cour nationale du droit d'asile	18,1	5,9%	20,7	6,8%
Ensemble	305,4	100,0%	305,4	100,0%

<sup>1</sup> Sénat, rapport spécial n° 91 (2007-2008) – tome III – annexe 15.

***D. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DES CRÉDITS : + 14,8 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT***

Le présent programme comporte 311,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **305,4 millions d'euros en CP**, en progression de 14,8 % par rapport à la loi de finances pour 2008.

**Cette augmentation très substantielle des crédits s'explique toutefois en grande partie par le rattachement de la Cour nationale du droit d'asile** au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Ainsi, à ce titre, **273 ETPT** sont transférés sur le présent programme ainsi que les CP de titre 2 (dépenses de personnel) correspondants, soit 12,6 millions d'euros dont 2,5 millions d'euros au titre du compte d'affectation spécial (CAS) pensions. De même, le titre 3 (dépenses de fonctionnement) et le titre 5 (dépenses d'investissement) sont dotés, respectivement, de 4,9 millions d'euros et 0,6 million d'euros en CP eu égard à l'intégration de la Cour nationale du droit d'asile dans ce programme. Au total, le budget relatif à cette juridiction s'élève à **18,1 millions d'euros de CP**.

**A périmètre constant** (c'est-à-dire hors Cour nationale du droit d'asile), le budget du programme ne croît ainsi plus que de **6,7 %**.

Au sein de cette enveloppe, la dotation relative aux **frais de justice administrative** correspond à **8,8 millions d'euros** (contre 8,5 millions d'euros en loi de finances pour 2008). Ces frais renvoient essentiellement aux frais postaux, aux frais de papier et aux frais de traduction engagés, notamment, par les TA.

A cet égard, **votre rapporteur spécial souhaite saluer les efforts réalisés au sein de ce programme afin de parvenir à une maîtrise satisfaisante de ce poste de dépense.**

Il souligne, toutefois, que **le niveau de progression d'ensemble des crédits en 2009 (+ 6,7 % à périmètre constant) impose une exigence de résultats forte aux juridictions administratives.**

De ce point de vue, **la réorganisation des services centraux du Conseil d'Etat**, mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008, s'accompagne de la création d'un bureau de l'analyse et de la prospective au sein de la direction de la prospective et des finances. Ce bureau a, notamment, pour mission de **développer le contrôle de gestion au sein des juridictions administratives**, ce dont se félicite votre rapporteur spécial.

***E. LES ENJEUX DU TRAITEMENT DU CONTENTIEUX EN ILE-DE-FRANCE : LA CRÉATION DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE SEINE-SAINT-DENIS***

Le niveau d'activité soutenu des juridictions administratives d'Ile-de-France, rapporté aux moyens financiers et humains qui leur sont alloués, les place dans **une situation de plus en plus critique**. Ces juridictions, notamment le TA de Cergy-Pontoise qui est confronté à une forte progression du contentieux des étrangers, doivent être désengorgées, sauf à mettre en péril les engagements européens de la France en matière de délai raisonnable de jugement.

En Ile-de-France, le contentieux a ainsi augmenté de 73 % entre 2002 et 2007. **Les délais** constatés pour les affaires dont le jugement n'est pas enserré dans des délais particuliers et hors ordonnances est de plus de 2 ans et 7 mois pour le TA de Cergy-Pontoise et de 3 ans et 8 mois pour celui de Paris. Dans certaines matières, les délais de jugement dépassent parfois 5 ans (5 ans et 8 mois pour les affaires fiscales au TA de Paris, par exemple). Il convient, à cet égard, de relever que le développement du contentieux des **obligations de quitter le territoire français** (dont le délai maximum de traitement est fixé légalement à 3 mois) conduit les juridictions d'Ile-de-France à déporter leurs capacités de jugement vers le traitement en priorité de ce contentieux au détriment des contentieux traditionnels, augmentant dans ces matières les délais de jugement constatés.

En outre, **c'est en Ile-de-France que l'impact du contentieux du droit au logement opposable sera le plus massif**.

Pour faire face à cette croissance du contentieux, un nombre important d'emplois a été affecté, entre 2002 et 2007, dans les TA de région parisienne en application de **la loi d'orientation et de programmation pour la justice n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 (LOPJ)** : 20 emplois au TA de Cergy-Pontoise, 9 au TA de Versailles, 7 au TA de Melun et 2 au TA de Paris.

**Moyens humains des juridictions administratives en Ile-de-France en 2008**

<b>JURIDICTIONS</b>	<b>EFFECTIFS</b>
TA de Cergy-Pontoise	44
TA de Melun	31
TA de Paris	86
TA de Versailles	48
CAA de Paris	54
CAA de Versailles	30
<b>TOTAL</b>	<b>293</b>

*Source : Conseil d'Etat*

Afin de répondre à la situation particulièrement difficile de la région parisienne, **un nouveau TA sera créé en 2009, ayant pour ressort la Seine-Saint-Denis**. Ce tribunal doit permettre, en prenant en charge le contentieux du département, un désengorgement du TA de Cergy-Pontoise et un redécoupage géographique du ressort des autres juridictions d'Ile-de-France. Le TA de Cergy-Pontoise, ainsi libéré du contentieux de la Seine-Saint-Denis, se verra affecter le contentieux des Hauts-de-Seine, actuellement pris en charge par le TA de Versailles.

Les créations d'emplois demandées pour le présent programme en 2009 seront notamment affectées (30 ETPT sur 60 ETPT créés au total) à ce nouveau tribunal qui doit ouvrir ses portes **le 1<sup>er</sup> septembre 2009<sup>1</sup>**. Le budget consacré à ce nouveau TA s'élève, en 2009, à **0,7 million d'euros en crédits de fonctionnement et à 1,5 million d'euros en crédits d'investissement**.

***F. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AFFINÉE***

La particularité du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » réside, d'une part, dans **l'impératif de maîtrise des délais de jugement** et, d'autre part, dans **la difficulté à évaluer la fonction consultative** du Conseil d'Etat, des CAA et des TA.

La LOPJ fixait, en 2002, aux juridictions **l'objectif de ramener leur délai de jugement à un an**. Ce délai est désormais de un an et deux mois devant les TA (prévision actualisée pour 2008), alors qu'il était en 2002 de un an, sept mois et vingt un jours. Devant les CAA, il s'élève aujourd'hui à un an, un mois et quinze jours, (prévision actualisée pour 2008) contre

---

<sup>1</sup> *Déjà, au 1<sup>er</sup> septembre 2004, pour lutter contre l'engorgement des juridictions administratives, une CAA a été créée en région parisienne, à Versailles. La juridiction a commencé à fonctionner avec trois chambres, soit un effectif de 41 personnes, avant d'atteindre ensuite cinq chambres, pour un effectif total de 76 personnes.*

deux ans, dix mois et dix huit jours en 2002. Enfin, il est de moins d'un an devant le Conseil d'Etat (dix mois en prévision actualisée pour 2008).

**Si ces résultats sont encourageants, votre rapporteur spécial estime néanmoins qu'ils ne peuvent être considérés comme satisfaisants du point de vue du justiciable.**

Cette performance en progrès demande, en outre, à être confirmée sur le moyen terme, dans la mesure où **la progression du contentieux enregistré devant les TA au cours de la période 2002-2007 devrait se maintenir, voire s'accroître, dans les prochaines années.** En effet, la mise en œuvre du droit opposable au logement, qui à lui seul devrait représenter plusieurs dizaines de milliers de requêtes nouvelles par an, ou celle du revenu de solidarité active (RSA), actuellement discutée au Parlement, devraient se traduire par une augmentation du flux d'entrée des dossiers contentieux.

Afin d'améliorer l'information sur la performance réalisée en termes de délai par les juridictions, **un nouvel indicateur a été créé et permet désormais de mesurer les délais de jugement des affaires « ordinaires »** : l'indicateur 1.2 « *Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires* ». Cet indicateur vient pallier les imperfections de l'indicateur 1.1 « *Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock* ». **Ce dernier sous-estime largement le délai de jugement des affaires « ordinaires »** et peut masquer des délais en réalité très élevés dans certaines matières, telles que les affaires au fond en matière de contentieux fiscal ou de contentieux des marchés publics. Il mêle, en effet, des affaires réglées par simple ordonnance ou des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers<sup>1</sup> avec les autres affaires.

**Le « délai moyen constaté pour les affaires ordinaires » fixé pour cible en 2009 est de deux ans et deux mois dans les TA, un an et huit mois dans les CAA et un an et cinq mois au Conseil d'Etat.**

**Les progrès accomplis au niveau des délais de jugement ne se sont pas effectués au détriment de la qualité des décisions rendues.** Ainsi, les taux d'annulation des décisions juridictionnelles sont restés, au cours des dernières années, relativement stables : 16 % des jugements rendus par les TA sont ainsi annulés par les CAA par exemple (prévision actualisée pour 2008).

En revanche, **la réduction des délais de jugement tient pour une part non négligeable à l'amélioration de la productivité des magistrats de l'ordre administratif.** Ainsi, le nombre d'affaires réglées par magistrat dans les TA était de 258 en 2006, tandis que la prévision actualisée pour 2008 est de 265 et la prévision pour 2009 de 270. Cette augmentation de la productivité peut tout autant être mise en lumière concernant les magistrats des CAA (106 affaires réglées en 2007, 108 en 2008 et une prévision de 114 pour 2009)

---

<sup>1</sup> Parmi ces affaires, on retrouve notamment les référés, les contentieux des reconduites à la frontière ou les contentieux des refus de titres de séjour accompagnés d'une obligation de quitter le territoire français.

et du Conseil d'Etat (83 affaires réglées en 2008 et une prévision de 85 pour 2009).

Concernant **la fonction consultative du Conseil d'Etat**, la proportion des textes examinés en moins de deux mois reste stable entre 2008 et 2009 : 80 % pour les lois et les ordonnances et 60 % pour les décrets.

Au delà de cette analyse d'ensemble du présent programme, votre rapporteur spécial souhaite néanmoins accorder une attention particulière à **la Cour nationale du droit d'asile**. Le « *délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock* » s'élève en effet à dix mois en prévision actualisée pour 2008 et, encore, à huit mois et quinze jours en prévision pour 2009. Ainsi que le précise le projet annuel de performances (PAP) pour 2009 « *Le Conseil d'Etat s'est fixé un objectif très ambitieux de réduction de ce délai à six mois d'ici 2011, grâce, notamment, à la mise en place de présidents permanents* ».

**Afin d'améliorer l'efficacité de cette cour, votre rapporteur spécial souhaiterait l'ajout d'un sous-indicateur concernant la Cour nationale du droit d'asile dans le cadre de l'indicateur 3.1 « Nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'Etat ou par magistrat des tribunaux administratifs et des cours d'appel ».**

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme  
165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives »**

- **Les crédits du programme augmentent de 14,8 %** par rapport à 2008 avec 305,4 millions d'euros en CP. Cette progression très importante trouve son explication dans le rattachement de **la Cour nationale du droit d'asile**, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, au programme « Conseil et contrôle de l'Etat ». A périmètre constant, l'enveloppe budgétaire ne croît plus que de 6,7 %.

- **La stabilisation des frais de justice** se confirme avec une dotation de 8,8 millions d'euros en 2009 (8,5 millions d'euros en 2008).

- Le niveau d'activité soutenu des **juridictions administratives d'Ile-de-France**, rapporté aux moyens financiers et humains qui leur sont alloués, les place dans **une situation de plus en plus critique**.

- **La création d'un nouveau TA en 2009 en Seine-Saint-Denis** vise à apporter une solution à l'engorgement des juridictions administratives de la région parisienne.

- En dépit d'efforts notables de productivité, les résultats obtenus en termes de **délais de traitement** demandent à être confirmés.

- **Afin d'améliorer l'efficience de la Cour nationale du droit d'asile, votre rapporteur spécial souhaiterait l'ajout d'un sous-indicateur la concernant** dans le cadre de l'indicateur 3.1 « *Nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'Etat ou par magistrat des tribunaux administratifs et des cours d'appel* ».

### III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »

#### A. UN PROGRAMME CONCERNÉ PAR LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DE LA V<sup>ème</sup> RÉPUBLIQUE

En loi de finances pour 2008, le programme 126 avait fait l'objet d'évolutions, en passant notamment d'une à trois actions. **La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République** a enrichi les attributions de l'ancien Conseil économique et social (CES), devenu **Conseil économique, social et environnemental (CESE)**, ses finalités restant inchangées.

Le présent programme a pour responsable le président du CESE, **M. Jacques Dermagne**.

#### 1. Un changement de dénomination qui traduit l'enrichissement des compétences de l'institution

La loi constitutionnelle précitée du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République a modifié la dénomination du CES en lui **ajoutant l'adjectif « environnemental »**, le transformant *de jure* en **« Conseil économique, social et environnemental » (CESE)**.

Ce changement de dénomination traduit le premier axe de réforme de l'institution introduit par la révision constitutionnelle, à savoir **l'extension du champ de compétences du CESE au domaine environnemental**. Cette proposition avait été initialement formulée par le groupe V (« Construire une démocratie écologique ») du processus dit du « Grenelle de l'environnement », puis reprise par le « Comité Balladur », qui souhaitaient tous deux donner à la consultation du CESE, pour tout texte environnemental, un caractère obligatoire. **La loi constitutionnelle a rendu cette consultation facultative, sauf en ce qui concerne les plans ou projets de loi de programmation**, désormais étendus au domaine environnemental, pour lesquels l'avis du CESE est obligatoire.

**Les dispositions de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 relatives au CESE  
(titre XI de la Constitution du 4 octobre 1958)**

Outre l'**extension de ses compétences au domaine environnemental**, les axes de réforme de l'ancien CES, introduits par la loi précitée du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République, sont les suivants :

- **la possibilité de saisine du CESE par voie de pétition** (article 69, alinéa 3), afin de faciliter l'intervention directe de la « société civile » dans le débat public. Les suites que le CESE propose d'y donner doivent être communiquées au gouvernement et au Parlement. Une loi organique interviendra pour déterminer les modalités de cette saisine (conditions de recevabilité de la pétition, thèmes sur lesquels il sera habilité à se prononcer, délais pour rendre l'avis) ;

- **la possibilité de consultation du CESE par le Parlement** (article 70), en plus du gouvernement, sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental ;

- **la possibilité de consultation du CESE sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques** (article 70) ;

- **la limitation du nombre de membres du CESE à 233 conseillers** (article 71). Il s'agit là du nombre actuel de membres, fixé par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui a créé deux nouveaux sièges pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Cette réforme devrait se poursuivre par le dépôt d'un projet de loi organique visant à **améliorer la représentativité du CESE** en réactualisant sa composition tout en conservant un effectif constant, comme l'impose désormais la limite constitutionnelle du nombre de conseillers.

## **2. Les finalités du programme demeurent inchangées**

Le programme 126 « Conseil économique, social et environnemental » a pour finalité de **permettre au CESE d'exercer les fonctions qui lui sont confiées par le titre XI de la Constitution, récemment révisée.**

Le CESE reste une **assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics** et chargée de représenter les différentes catégories socio-professionnelles de la Nation, ainsi que de **favoriser la collaboration et la participation de la société civile aux choix de politique économique, sociale et, désormais, environnementale.**

Au service de la démocratie participative, le CESE émet des avis, sur saisine gouvernementale, sur autosaisine et, éléments nouveaux, **par consultation du Parlement ou par voie de pétition**, selon des modalités qui seront prévues dans une future loi organique.

Il examine et suggère les adaptations économiques et sociales rendues nécessaires, notamment, par les techniques nouvelles. En outre, il contribue au renforcement des échanges avec les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR). Enfin, le CESE exerce depuis plusieurs années une action

internationale par le biais de l'Association des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires.

Il est composé de **233 membres (ou conseillers)**, émanant de 18 groupes de représentation, avec un mandat de 5 ans. Il comprend, également, **72 membres de section (ou experts)** désignés par le Premier ministre, pour 2 ans.

### **3. Une structuration en trois actions**

L'architecture du programme comprend trois actions, les deux premières totalisant 94,5 % des crédits. Ces actions sont les suivantes :

#### **- Action 1 : « La représentation des activités économiques et sociales »**

Cette action, correspondant à la raison d'être du CESE, a pour objet de préciser les moyens nécessaires à l'exercice du mandat de ses membres. Elle comprend les crédits relatifs à leurs indemnités et au financement budgétaire de la caisse de retraites des anciens membres du CESE, ainsi que les crédits nécessaires aux déplacements des membres du Conseil.

Elle absorbe **53,8 % des crédits du présent programme.**

#### **- Action 2 : « Le fonctionnement de l'institution »**

Cette deuxième action a pour but d'assurer le bon fonctionnement humain, logistique et informatique de l'institution, ainsi que le maintien en l'état du Palais d'Iéna, où siège le CESE, classé pour partie monument historique.

Elle représente **40,7 % des crédits du présent programme.**

#### **- Action 3 : « La communication et l'international »**

Elle recouvre les crédits directement dédiés aux actions de communication (publications, conférences de presse, colloques et manifestations diverses), à l'action internationale et aux relations avec les CESR.

Elle ne regroupe que **5,5 % des crédits du programme.**

### **4. Une autonomie de gestion et des spécificités fonctionnelles limitant l'impact de la LOLF**

Le CES bénéficiait, depuis sa création, d'**une forte autonomie de gestion**, son organisation budgétaire et financière étant régie par deux textes : l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CES et le décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CES. Il en est de même pour le CESE.

Si les règles budgétaires et financières introduites par la LOLF pourraient conduire à des modifications de l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958, **le positionnement institutionnel et l'autonomie du CESE ne doivent, cependant, pas être remis en cause.**

A titre d'illustration de cette spécificité, il convient de remarquer que le CESE n'est raccordé au logiciel ACCORD-LOLF que pour effectuer des retraits de fonds périodiques alimentant sa trésorerie en recettes. En outre, s'agissant du suivi budgétaire et comptable, **le CESE « échappe » aux logiciels de la comptabilité publique.**

Plusieurs facteurs, ayant trait à son budget (comme la faiblesse de son montant ou la relative rigidité de la dépense) et à la nature même de ses activités, difficilement chiffrables en termes de coûts (conseil, dialogue), n'incitent pas le CESE à se doter d'une véritable comptabilité analytique. Toutefois, et même si elle ne constitue pas un véritable contrôle de gestion, le CESE a accru sa capacité à suivre ses dépenses, **grâce au logiciel « Business object »** entré en application fin 2007 et qui sera étendu aux tâches de ressources humaines au premier semestre 2009.

Parallèlement, le CESE poursuit son processus de réorganisation administrative engagé en 2007. Ainsi, peuvent être cités notamment **la restructuration de certains services, le recentrage du service des ressources humaines** sur la fonction « personnel », l'attribution d'une **fonction de contrôle de gestion au service de la trésorerie, du budget et de la comptabilité** et, enfin, **la création**, en octobre 2007, **d'une « cellule-marché »** au sein du service de la logistique, cette cellule étant devenue en 2008 **un service à part entière** comprenant 3 fonctionnaires.

#### ***B. UNE PROGRESSION MODÉRÉE DES CRÉDITS POUR 2009 : + 1,38 %***

Le programme 126 s'élève à **36,95 millions d'euros**, en AE comme en CP, en progression de seulement 0,5 million d'euros (+ **1,38 %**) par rapport à la loi de finances pour 2008.

Depuis la requalification, lors du projet de loi de finances (PLF) pour 2008, du crédit annuel de voyages des membres du CESE sur le titre 3 (au lieu du titre 2), **les crédits de fonctionnement** représentent environ 16 % du budget du CESE (15,4 % en 2008) contre 10 % avant la requalification. Fixés à 5,9 millions d'euros, ils **augmentent de 5,6 %** par rapport à 2008.

Cette augmentation s'explique par le fait que le budget avait été construit sur une **hypothèse de création de 10 à 15 postes de conseillers** supplémentaires, à la suite du rapport de notre collègue député Bertrand Pancher, président du comité opérationnel « Institutions et représentativité des acteurs » au sein du « Grenelle de l'environnement ». Ce rapport préconisait l'élargissement de la composition du CES au pilier environnemental. Or, la réforme des institutions du 23 juillet 2008 a plafonné, dans le texte constitutionnel, le nombre de conseillers à 233. La direction

administrative et financière du CESE a donc restitué les crédits de personnels correspondants, mais **a obtenu de pouvoir garder le surplus prévu en dépenses de personnel** afin de pallier les éventuels surcoûts induits par la mise en œuvre de cette réforme.

**Les crédits du titre 2** (dépenses de personnel), qui regroupent les dépenses liées aux membres du CESE et au personnel *stricto sensu*, représentent plus de **81 % des crédits du programme**. Ils **augmentent de 1,48 % par rapport à 2008**, essentiellement par l'effet de la valorisation du point de la fonction publique.

**Au regard de cette évolution budgétaire maîtrisée, votre rapporteur spécial souligne, avec satisfaction, que la réforme du CESE et l'enrichissement de ses missions s'effectue à « budget presque constant ».**

#### ***C. UN PLAFOND D'EMPLOI INCHANGÉ À 162 EMPLOIS ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS (ETPT)***

Malgré la mise en place de la réduction du temps de travail, la poursuite de l'enrichissement des activités du CESE (communication et relations internationales, notamment), ainsi que la création de nouveaux services et délégations, **le nombre d'agents constituant le personnel du CESE est globalement stable depuis 20 ans**. Pour 2009, le plafond d'emplois, y compris les contractuels, reste inchangé par rapport au plafond autorisé pour 2008, soit **162 ETPT, dont 144 sont affectés à l'action 2**.

#### ***D. UNE ACTIVITÉ STABLE, MESURÉE PAR DES INDICATEURS AFFINÉS***

Cette année encore, il convient de relever la spécificité intrinsèque au **CESE, assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative, dont l'activité se prête mal à la mesure de la performance** : *« les chiffres ne remplacent jamais les idées »*.

Mais, à nouveau, **les efforts du CESE pour traduire au mieux ses activités méritent d'être soulignés**. Ainsi, tenant compte à la fois des préconisations de votre rapporteur spécial et de certaines remarques formulées dans le rapport d'exécution budgétaire de 2007 de la Cour des comptes, quelques améliorations ont été apportées aux indicateurs du présent programme.

## **1. Quatre indicateurs pour l'objectif 1 « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation »**

Le premier objectif de ce programme, « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation », est assorti de quatre indicateurs, dont **les deux derniers ont été modifiés.**

- « **Avis rendus au gouvernement** » : cet indicateur, inchangé, quantifie le cœur même de l'activité du CESE<sup>1</sup>. Il s'agit d'un indicateur d'activité plutôt que de performance qui apprécierait qualitativement l'action du CESE. En outre, le CESE ne dispose pas vraiment de « marge de manœuvre » sur le nombre d'avis rendus sur saisine gouvernementale, qui reflète plutôt la volonté du gouvernement de l'associer plus ou moins à ses choix. Enfin, cet indicateur ne mesure pas l'influence que ces avis peuvent avoir sur les politiques publiques du gouvernement. Il convient, néanmoins, de souligner **le soin apporté aux réponses au questionnaire budgétaire** adressé au CESE par votre rapporteur spécial, tant sur l'opportunité des saisines gouvernementales sur certains textes que sur les suites données aux recommandations du CESE, atténuant quelque peu l'imperfection de cet indicateur.

- « **Etre un lieu d'échange et de dialogue** » : cet indicateur se décline, cette année encore, en trois sous-indicateurs. Si les deux premiers sont liés au rôle constitutionnel du CESE et inhérents à sa nature d'assemblée, le dernier, relatif aux colloques<sup>2</sup>, retrace, en revanche, une activité plus « facultative ».

- « **Relations avec le Parlement** » : cet indicateur a été créé en loi de finances pour 2008 afin de faire suite aux recommandations de votre rapporteur spécial.

Initialement, cet indicateur rendait compte de quatre types d'auditions grâce à quatre sous-indicateurs : **le nombre d'auditions en application de l'article 69 de la Constitution** (membre du CESE devant les assemblées parlementaires pour exposer l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis), celui des **auditions d'un membre du CESE en commission** ou **par un rapporteur de l'Assemblée nationale ou du Sénat**, et, enfin, le **nombre de parlementaires auditionnés en section du CESE**. Aucune prévision pour 2007 ni pour 2008 n'avait pu être renseignée, faute de maîtrise du CESE sur les trois premiers sous-indicateurs.

Dans le présent PAP, cet indicateur a été simplifié : il ne mesure plus, désormais, que le **nombre d'auditions des membres du CESE devant le Parlement** (premier sous-indicateur) et le **nombre de parlementaires**

---

<sup>1</sup> En 2008, 7 avis sur saisine gouvernementale, 15 sur autosaisine, et 5 études.

<sup>2</sup> En 2008, 16 colloques ont été organisés par le CESE ou en partenariat, contre 7 en 2007.

**auditionnés en section au CESE** (deuxième sous-indicateur). Il s'agit toujours d'un indicateur d'activité, mais **il apparaît néanmoins fort utile à votre rapporteur spécial de pouvoir quantifier les relations entre les trois assemblées constitutionnelles**. Là encore, les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial apportent des précisions pour compléter la lecture de cet indicateur.

- « **Diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux** ».

Auparavant, cet indicateur mesurait notamment **le nombre d'abonnés à la lettre du CES**. Cette donnée est maintenant « couplée » avec la somme des avis téléchargés, au sein du premier sous-indicateur : « **Evolution de la diffusion des avis par rapport à l'année précédente** ».

Révélateurs de la notoriété des travaux du CESE, ces résultats traduisent **une amélioration notable de l'intérêt porté, sur le net, aux travaux du CESE (+ 10 % en 2008, avec un objectif de + 15 % en 2009)**.

Un deuxième sous-indicateur a été introduit, **mesurant la « qualité moyenne de l'image du CESE auprès d'un public cible »**. Cette donnée devrait être mesurée par **une enquête annuelle d'opinion réalisée par un prestataire extérieur auprès d'un public composé de décideurs publics et privés, de représentants syndicaux et de journalistes**. L'évolution de la qualité de l'image du CESE est ciblée à + 5 points par rapport à 2009, année de référence notée 100.

**Votre rapporteur spécial se montre favorable à cette innovation et sera très attentif aux résultats de cette enquête.**

Le sous-indicateur introduit lors du précédent projet de loi de finances, mesurant le nombre d'articles de presse mentionnant les travaux du CESE, a été abandonné. Il est vrai que les « retombées presse » concernant le CESE dépendaient largement de la « sensibilité » des thèmes sur lesquels il était saisi.

## **2. Quatre indicateurs pour l'objectif 2 « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »**

Le second objectif de ce programme est d'assurer le bon fonctionnement de l'institution et s'accompagne de quatre indicateurs.

- « **Délai d'émission des avis** » : cet indicateur, modifié en 2007 conformément aux préconisations de votre rapporteur spécial, afin d'afficher un délai de réponse en nombre de jours, mesurait les avis sur auto-saisine ainsi que les avis sur saisine gouvernementale. Or ces derniers, traités en priorité, sont soumis à des délais fixés par le gouvernement lui-même et laissent donc peu de marge de manœuvre au CESE, ce qui réduisait l'intérêt de cet indicateur. Dans le présent PAP, **seule la mesure du délai d'émission des**

**avis sur auto-saisine subsiste**, ce que votre rapporteur spécial estime en effet plus pertinent.

- « **Assiduité aux réunions** » : le taux de présence vise à mesurer le degré d'implication des membres du CESE dans le rôle qui leur a été confié. En la matière, les performances enregistrées sont stables<sup>1</sup> depuis trois ans, traduisant l'**assiduité** des conseillers malgré le fait que, le plus souvent, ils exercent une autre activité (chefs d'entreprises, syndicalistes, responsables d'associations ...).

- « **Fonctionnement** » : cet indicateur a été introduit en loi de finances pour 2008. Le premier sous-indicateur mesure les **dépenses de fonctionnement *stricto sensu* par membre**. Il apparaît ainsi que le coût de fonctionnement du CESE par conseiller augmente de 2,4 % pour 2009 (19.539 euros contre 19.074 euros en 2008). Le second quantifie le **nombre d'agents apprenant une ou plusieurs langues étrangères**. En dépit d'une légère modification, son intérêt semble néanmoins toujours aussi limité.

- « **Echanges d'expériences avec les institutions étrangères** » : exprimé sous forme d'un nombre de délégations étrangères reçues, cet indicateur **s'interprète difficilement** et rend nécessaire un complément d'information (pays concernés, buts poursuivis, retombées observées), déjà préconisé par votre commission des finances lors de l'examen des trois derniers projets de loi de finances. En tout état de cause, si votre rapporteur spécial avait déjà souligné qu'une augmentation de la valeur de cet indicateur ne pouvait constituer un but en soi, il convient de relever sa stabilité pour 2009 (20 délégations reçues de même qu'en 2008, contre 27 en 2007).

---

<sup>1</sup> 86 % de présents en plénières et 64 % en section, en 2008 et en prévision pour 2009.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme  
126 « Conseil économique, social et environnemental »**

- Ce programme connaît une progression faible de ses crédits pour 2009 avec une enveloppe globale de **36,95 millions d'euros, en hausse de seulement 1,38 %** par rapport à 2008.

- Au regard de cette évolution budgétaire maîtrisée,  **votre rapporteur spécial souligne, avec satisfaction, que la réforme du CESE et l'enrichissement de ses missions s'effectue à « budget presque constant ».**

- Le CESE poursuit d'ailleurs  **un processus destiné à mieux utiliser les moyens alloués, notamment humains.** Ainsi, le nombre d'emplois reste stable à 162 ETPT.

- Comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné les années précédentes,  **la fonction consultative du CESE se prête mal à la logique « lolfiennne » de résultat.** Aussi les objectifs mesurent-ils plus une activité qu'une stratégie de performance. En revanche, il convient de saluer  **les améliorations apportées aux indicateurs,** ce qui atteste de l'attention portée par le CESE aux recommandations formulées par votre commission.

- Votre rapporteur spécial suivra avec attention les résultats de  **la nouvelle enquête d'opinion,** chargée de mesurer l'évolution de l'image du CESE chez un public cible.

- Cette année encore, il convient de saluer  **la qualité des réponses fournies** au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, traduisant  **un réel effort de la part du CESE pour compléter l'information du Parlement.**



## **IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »**

### ***A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME***

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » répond aux prescriptions des articles 14<sup>1</sup> et 15<sup>2</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Il englobe **la Cour des comptes et les 26 Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**.

**L'article 47-2 de la Constitution révisée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008** dispose que « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques* ».

**A la demande du Sénat, cinq enquêtes ont été réalisées chaque année depuis 2005 dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF, et deux contrôles budgétaires menés par des rapporteurs spéciaux bénéficient, au titre de l'article 58-1 du concours technique d'un magistrat de la Cour des comptes.** Les enquêtes, après une « audition pour suite à donner », sont intégrées au sein d'un rapport d'information de votre commission rédigé par le rapporteur spécial compétent.

A ces enquêtes, s'ajoutent les transmissions des documents administratifs élaborés par la Cour des comptes (**référé et rapports particuliers**) qui donnent lieu, pour certains, à un suivi sous la forme d'auditions publiques.

En outre, la LOLF, en son article 58, a introduit deux nouvelles **attributions d'assistance du Parlement à la Cour :**

- le dépôt d'un **rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement**, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, par mission et par programme ;

- **la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat.**

Parallèlement, l'article 12 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale confie à la Cour des comptes, outre l'établissement du rapport sur l'application des lois

---

<sup>1</sup> L'article 14 dispose que « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

<sup>2</sup> L'article 15 dispose que « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

de financement de la sécurité sociale, la mission de **certifier les comptes combinés des branches du régime général de la sécurité sociale**.

Le Premier président de la Cour des comptes, **M. Philippe Séguin**, est responsable du présent programme.

***B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU « CONTRÔLE EXTERNE ET INDÉPENDANT DE LA RÉGULARITÉ ET DE L'EFFICACITÉ DE LA GESTION PUBLIQUE »***

L'action de soutien pèse pour plus du quart du programme (26,8 %). Après ventilation de ses CP, il ressort trois actions de politique publique de poids budgétaires très inégaux.

**Répartition des crédits de paiement par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2009*	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2009*	Part dans le programme
Contrôle externe et indépendant des comptes publics	47,8	22,8%	67,5	32,2%
Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique	90,5	43,1%	122,6	58,4%
Conseil et expertise	15,4	7,3%	19,8	9,5%
Soutien aux activités des juridictions financières	56,3	26,8%	0,0	0,0%
Ensemble	209,9	100,0%	209,9	100,0%

(\* y compris FDC et ADP)

***C. UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS : + 9,2 % EN AE ET + 6,1 % EN CP***

Le présent programme, dont **plus de 82 % des crédits concernent les dépenses de personnel**, s'appuie sur une enveloppe de **207,3 millions d'euros<sup>1</sup> de CP**, en progression significative de **12,1 millions d'euros (+ 6,1 %)** par rapport au budget accordé pour 2008, et de **205,5 millions d'euros en AE (+ 17,6 millions d'euros, soit + 9,2 % par rapport à 2008)**.

Au sein de cette enveloppe, **les dépenses de fonctionnement diminuent de 1,6 million d'euros en CP, soit - 6 %**, pour un montant total de **24,62 millions d'euros**. Ce poste budgétaire correspond pour près de la moitié (12,2 millions d'euros) à des **dépenses immobilières**, parmi lesquelles figurent notamment les loyers budgétaires et l'incidence financière du relogement de certains services pendant les travaux de la tour des archives du

<sup>1</sup> Somme à laquelle il convient d'ajouter 2,63 millions d'euros au titre des fonds de concours.

Palais Cambon (pour un montant total de 8,2 millions d'euros). La baisse enregistrée sur ce poste tient essentiellement à des loyers budgétaires imputés à tort sur cette enveloppe en 2008 et qui n'ont pas été reconduit pour 2009.

En revanche, **les dépenses d'investissement augmentent de 2 millions d'euros en CP (+ 20 %) et de 6,3 millions d'euros en AE (+ 228,5 %)**. Ces dépenses sont principalement de nature **immobilière**, avec notamment les travaux de **rénovation de la tour des archives du Palais Cambon** (pour un total de 6,2 millions d'euros en CP), **l'aménagement d'espaces de réunion à la Cour** (2 millions d'euros en CP et 5 millions d'euros en AE) et la **poursuite d'opérations immobilières concernant les CRTC**.

Mais la hausse la plus significative, en masse budgétaire, concerne **les dépenses de personnel qui augmentent de 11,7 millions d'euros (soit + 7,38 %), alors même que le plafond d'emploi demeure stable : + 1 ETPT pour un total de 1.841 ETPT pour 2009**.

**La hausse du point fonction publique ne suffit pas, à elle seule, à expliquer cette augmentation** puisqu'elle n'impacte ces dépenses qu'à hauteur de 0,8 million d'euros. Cette revalorisation de 7,38 % des crédits demandés pour 2009 est, aussi, la conséquence de la mise en œuvre de **mesures catégorielles décidées pour les personnels des juridictions** (requalification de 10 emplois de catégorie B en emplois de catégorie A et de 10 emplois de catégorie C en emplois de catégorie B, création du corps de catégorie A des juridictions financières), de **l'anticipation des mouvement de personnels** (comme la poursuite du recrutement d'experts dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat et des régimes spéciaux, par exemple) et du transfert vers les corps récemment créés au sein des juridictions financières d'agents jusque là mis à disposition ou en position de détachement.

#### ***D. DE NOUVEAUX ENJEUX APPELANT UN EFFORT D'ADAPTATION ET DE RÉORGANISATION***

##### **1. La loi portant modification de dispositions relatives à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes**

Concernant la Cour des comptes et les CRTC, **d'importantes évolutions de procédures doivent intervenir en 2009**.

En effet, le projet de loi portant modification de dispositions relatives à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, adopté sans modification le 21 octobre 2008 par le Sénat, vise à mieux adapter les procédures juridictionnelles de la Cour des comptes et des CRTC, applicables aux comptables publics et aux comptables de fait, aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. **Les procédures seront plus courtes et elles distingueront très clairement les fonctions d'instruction, de poursuite et**

**de jugement des comptables.** Désormais, toute procédure contentieuse ne pourra être ouverte que par un réquisitoire du ministère public, la publicité des débats sera garantie et le principe du contradictoire renforcé.

Parallèlement, la loi comporte des dispositions d'allègement. Ainsi, dans le cadre des procédures contentieuses, **la règle de la double décision (provisoire puis définitive) est supprimée**, la juridiction statuant par un unique arrêt ou jugement. S'il n'y a pas ouverture d'une instance contentieuse, la décharge sera donnée au comptable par une simple ordonnance.

**Votre rapporteur spécial regrette, toutefois, qu'aucune simulation d'impact budgétaire des nouvelles dispositions de procédure n'ait été réalisée**, même s'il est conscient de la difficulté d'un tel exercice. Il souligne que les évolutions prévues ne devraient, en effet, pas manquer d'avoir des conséquences en termes budgétaires. Il insiste, par ailleurs, sur la nécessité de répondre aux nouvelles contraintes nées de ce texte, dans toute la mesure du possible, par **redéploiement des moyens existants**.

## **2. Une carte des juridictions financières en voie d'obsolescence**

L'organisation actuelle des juridictions financières a été **dessinée en 1982** autour de 22 chambres régionales des comptes métropolitaines, aucune modification n'étant intervenue depuis lors.

Si cette carte présente l'intérêt d'être conforme à l'organisation administrative, **elle a pour inconvénient de consacrer, voire de figer, la grande hétérogénéité des effectifs et du champ de compétence des différentes chambres** (5 magistrats pour 283.000 habitants en Corse contre 49 magistrats pour plus de 11 millions d'habitants en Ile-de-France, par exemple).

Cette dispersion des moyens ne favorise pas la mutualisation des compétences. En outre, elle accentue l'hétérogénéité des modes de contrôle et **ne permet pas un traitement homogène au plan national des collectivités de même type** en raison de périodicités de contrôle très variables.

Dans ce contexte, **votre rapporteur spécial estime nécessaire une réflexion sur un nouveau maillage du territoire**. Cette réflexion devrait être guidée par le souci de parvenir à une meilleure mutualisation des fonctions supports (greffe, documentation, archives..), la constitution d'équipes plus fortes en effectifs et en compétences, ouvrant des possibilités de spécialisation sur les missions de certification et d'évaluation des politiques publiques, le développement des analyses de risques, une mise en commun accrue des méthodes et des techniques de contrôle et, enfin, un recentrage des examens de gestion sur des enjeux toujours plus stratégiques.

**Une concertation interne aux juridictions financières a d'ores et déjà été engagée courant 2008**. Les résultats de ces travaux ont été présentés, le 11 juillet 2008, aux membres des conseils supérieurs de la Cour des

comptes et des chambres régionales des comptes ainsi que du comité technique paritaire (CTP) des juridictions financières. Le Premier président de la Cour des comptes les a ensuite transmis au Premier ministre, M. François Fillon.

**Votre rapporteur spécial sera très attentif aux prochains développements de cette question, qui doit aussi être traitée en concertation avec les élus locaux et dans le respect des territoires.**

### **3. Une importante réorganisation administrative de la Cour des comptes en vue d'une plus grande rationalisation des moyens**

La Cour des comptes a identifié, depuis 2005, au sein de son organisation une **fonction de contrôle de gestion**, assurée par la direction des affaires financières et du contrôle de gestion, qui met en place les outils de pilotage financiers et humains. Elle s'est également inscrite dans une politique de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

**En 2008**, la Cour des comptes a poursuivi un objectif d'adaptation et de modernisation de ses fonctions support. Ce processus a conduit à mener plusieurs réorganisations administratives :

- **l'externalisation de certaines fonctions support** (service automobile et service de sécurité) ;

- la création d'une **cellule immobilière** des juridictions financières ;

- la création d'un « **département de la commande publique** » ;

- la mise en place d'un **service centralisateur des factures** (préfigurant la création, courant 2009, du service facturier auprès du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel) ;

- la **réorganisation de la direction des ressources humaines** pour tenir compte de la création des corps et des fonctions support prises en charge dans le cadre de l'autonomie de gestion.

**Votre rapporteur spécial se félicite de cette démarche de rationalisation adoptée par la Cour des comptes et suivra avec attention les résultats obtenus dans ce cadre.**

## ***E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES, MESURÉES PAR DES INDICATEURS EN COURS D'ÉVOLUTION***

### **1. Un niveau de performance maintenu**

Au regard de la diversité des finalités du présent programme, les objectifs structurant le PAP apparaissent **pertinents**, en couvrant la quasi-totalité du champ d'action de la Cour des comptes et des CRTC. Ces objectifs renvoient aux travaux visant à s'assurer du respect de la régularité et

de la fiabilité de la gestion des comptes publics (objectif n° 1), au contrôle de la qualité de la gestion publique (objectif n° 2) et à l'information des responsables nationaux et locaux, ainsi que des citoyens (objectif n° 3). Ils se rapportent, en outre, à l'amélioration de l'efficacité de la fonction « soutien » dans les juridictions financières (objectif n° 4).

Les indicateurs rattachés à ces objectifs témoignent d'un niveau de performance satisfaisant avec **des résultats se maintenant ou progressant**. Ainsi, alors que la proportion de la masse financière jugée ou certifiée (indicateur 1.1) était de 10,1 % en 2006, elle se situera entre 18 % et 20 % en 2008 (prévision actualisée). De même, la proportion des insertions ayant donné lieu à un suivi par les juridictions financières enregistre une augmentation sensible en passant de 13,7 % en 2006 à 32 % en 2008 (prévision actualisée) avec une prévision pour 2009 fixée à 33 %.

## **2. Des indicateurs de performance en cours de restructuration**

Les outils de mesure de la performance au sein du présent programme demeurent toutefois en chantier. Ainsi, l'indicateur relatif aux « masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés » a disparu du PAP pour 2009. **Votre rapporteur spécial s'interroge sur cette suppression dans la mesure où cet indicateur lui semblait constituer un « baromètre » intéressant de la performance.**

En outre, **un travail de réflexion est en cours** au sein des juridictions financières afin de perfectionner ces indicateurs. Cette réflexion n'a cependant pas pu aboutir pour l'élaboration du PAP pour 2009, ce que votre rapporteur spécial regrette. Il se montrera donc attentif aux futures évolutions de la mesure de la performance du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

## **3. Une approche de la mission d'assistance au Parlement pouvant être améliorée**

Par ailleurs, si votre rapporteur spécial souhaite, cette année encore, relever les bonnes performances de la Cour des comptes en matière de respect des délais s'agissant des enquêtes menées dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF (91 % en 2008 contre 73 % en 2006), il considère toutefois que **la cible pour 2009 pourrait légitimement être fixée à 100 % et non à 95 %.**

En outre, les remarques de votre rapporteur spécial en loi de finances pour 2008 au sujet de l'indicateur « *Activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise* », qui exclut les enquêtes menées dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF au seul profit de l'article 58-1 de cette loi, peuvent être à nouveau formulées cette année.

En effet, si les précisions méthodologiques qui accompagnent cet indicateur soulignent que **les activités conduites dans le cadre dudit**

**article 58-2 ont doublé, entre 2005 et 2007, passant de 3 % à 6 % du total du temps de travail de la Cour des comptes, votre rapporteur spécial souhaite que cet indicateur, à l'avenir, fasse apparaître, de manière distincte, toutes les activités d'assistance au Parlement de la Cour des comptes.**

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 164 « Cours des comptes et autres juridictions financières »**

- Alors que les dépenses de fonctionnement diminuent de 1,6 million d'euros en CP (- 6 %), les dépenses d'investissement augmentent de 2 millions d'euros en CP (+ 20 %) et de 6,3 millions d'euros en AE (+ 228,5 %). **Ces dépenses sont fortement liées aux opérations immobilières de la Cour des comptes et des autres juridictions financières** : travaux de rénovation de la tour des archives du Palais Cambon, aménagement d'espaces de réunion à la Cour des comptes, poursuite d'opérations immobilières concernant les CRTC.

- **Le plafond d'emploi du programme demeure stable à 1.841 ETPT** (+ 1 ETPT par rapport à 2008), mais **les dépenses de personnel augmentent de 11,7 millions d'euros (soit + 7,38 %)**.

- **La nécessaire réflexion sur le maillage du territoire par les juridictions financières est engagée. Cette réflexion devra être menée en étroite concertation avec les élus locaux et dans le respect des territoires.**

- Votre rapporteur spécial se félicite de **la qualité des relations entre la Cour des comptes et les assemblées, dont témoigne le nombre de travaux réalisés dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF à la demande de votre commission (5 en 2008 et 5 prévus pour 2009)**. A cet égard, il réitère son souhait de voir créer un sous-indicateur permettant de mesurer le niveau des activités accomplies par la Cour au titre de cet article.

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, de **600.000 euros** les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Cette majoration de crédits est répartie comme suit :

- une majoration de 300.000 euros du titre 6 de l'action n° 6 « Soutien » du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ;

- une majoration de 300.000 euros du titre 6 de l'action n° 2 « Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique » du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 5 novembre 2008, **sous la présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de **M. Jean-Claude Frécon**, rapporteur spécial des crédits de la mission « **Conseil et contrôle de l'Etat** ».

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a souligné l'originalité de cette mission comportant trois programmes indépendants : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », « Conseil économique, social et environnemental » et « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

Elle bénéficie de 548,5 millions d'euros de crédits de paiement, dont plus de 81 % correspondent à des frais de personnel.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a observé que les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentent plus de 55 % des crédits de la mission, ceux de la Cour des comptes et des autres juridictions financières environ 38 %, tandis que ceux attribués au Conseil économique, social et environnemental (CESE) pèsent moins de 7 %.

Il a observé que les crédits du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » augmentaient de 14,8 % par rapport à 2008, avec 305,4 millions d'euros en crédits de paiement. Il a expliqué cette importante progression par le rattachement de la Cour nationale du droit d'asile, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, au programme.

Il s'est félicité de la stabilisation des frais de justice, confirmée en 2009 (8,8 millions d'euros).

Il a souligné la situation critique des juridictions administratives d'Ile-de-France qui devront faire face, à court terme, à de véritables « goulots d'étranglement ». A ce titre, la création en 2009 d'un nouveau tribunal administratif (TA) en Seine-Saint-Denis, pour un coût de 700.000 euros en crédits de fonctionnement et d'1,5 million d'euros en crédits d'investissement, pourrait apporter une solution.

Il a rappelé que, si la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) fixait aux juridictions l'objectif de ramener leur délai de jugement à un an, celui-ci n'était pas encore atteint puisque le délai était aujourd'hui de un an et deux mois devant les TA, et d'un an, un mois et quinze jours devant les cours d'appel. Seul le Conseil d'Etat présente un délai moyen inférieur à un an : dix mois en 2008.

S'agissant du programme « Conseil économique, social et environnemental », **M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a remarqué qu'en dépit de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, qui a enrichi les

attributions de l'ancien Conseil économique et social (CES), devenu CESE, les finalités du programme demeuraient inchangées.

Il a constaté, pour s'en féliciter, que ce programme connaissait une faible progression de ses crédits (+ 1,38 %) et qu'il s'élevait, pour 2009, à 36,9 millions d'euros, en dépit d'un enrichissement de ses missions.

Il a ajouté que, par nature, une assemblée consultative se prêtait mal à la mesure de la performance et souligné que les indicateurs avaient fait l'objet d'améliorations, conformément aux préconisations faites par la commission.

En outre, il a insisté sur certains problèmes pratiques induits par ce changement de dénomination et indiqué qu'il engagerait, début 2009, une mission de contrôle sur la mise en œuvre de la réforme du CESE.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a, ensuite, indiqué que, si le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » voyait ses dépenses de fonctionnement diminuer de 6 %, les crédits d'investissement augmentaient de 20 % en crédits de paiement et de 228 % en autorisations d'engagement, essentiellement sous l'influence d'opérations immobilières au Palais Cambon et dans les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

Il a constaté que, pour 2009, le plafond d'emploi autorisé était fixé à 1.841 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une augmentation d'un seul ETPT, alors que les dépenses de personnel augmentaient pourtant de 11,7 millions d'euros, soit une hausse très sensible de 7,4 %.

Il a relevé qu'au sein de ce programme, l'une des principales réflexions concernait le maillage du territoire par les juridictions financières, et que cette réflexion devrait nécessairement être menée en concertation avec les élus locaux et dans le respect des territoires.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a donc proposé à la commission d'adopter sans modification les crédits de la mission. Il s'est également félicité de la qualité des réponses au questionnaire budgétaire et de l'accueil qui lui avait été réservé lors de ses entretiens avec les trois responsables de programme.

Un débat s'est alors instauré.

**M. Yann Gaillard** s'est interrogé sur le contenu du « rapport » commandé à la Cour des comptes par l'Assemblée nationale sur ses comptes.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a indiqué que le Premier président avait attiré son attention sur la différence de nature existant entre la certification et le contrôle et qu'il avait estimé que le Sénat avait tout intérêt à solliciter la Cour des comptes pour certifier ses comptes.

**M. Jean Arthuis, président**, est revenu sur la différence entre certification et contrôle et s'est interrogé sur la faculté de la Cour des comptes de certifier la sincérité et la régularité de comptes qu'elle n'aurait pas contrôlés.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial** a précisé que la certification des comptes du Sénat avait été confiée, avec l'aide du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, à deux cabinets d'audit indépendants.

Constatant que la procédure choisie par la Cour des comptes pour certifier ses propres comptes était remarquablement proche de celle choisie par le Sénat, puisqu'elle recourait, elle aussi, au Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables, sans toutefois faire appel aux cabinets d'audits, **M. Jean Arthuis, président**, a observé qu'il n'y avait donc aucune raison pour la commission de mettre en doute la sincérité des comptes de la Cour des comptes.

La commission a alors **décidé** de proposer au Sénat **d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »**.

**Réunie le jeudi 20 novembre 2008**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale**.